

1990年以降の京都府の都市における農業の変化

— 都市農業振興基本法の施行をふまえて —

石 原 肇[†]

Change of the Agriculture in the City of Kyoto after 1990:
Investigation into on the Basis of the Enforcement
Basic Law for Urban Agriculture Promotion

ISHIHARA Hajime

要 旨

1990年以降、京都府の都市においては農業経営基盤の脆弱化が確認された。その一方で、生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっていた。地域によって、主要作目が異なることが確認され、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域特性が把握された。生産緑地の指定について、積極的な市と消極的な市の二極化がみられ、今後の土地利用計画を策定する上での課題となろう。

キーワード：京都府，生産緑地，1990年以降，都市農業振興基本法

Keywords: Kyoto Prefecture, productive green spaces, after 1990, Basic Law for urban agriculture promotion

[†] 大阪産業大学 人間環境学部 教授

草 稿 提 出 日 7月18日

最終原稿提出日 7月18日

1 はじめに

都市農地・農業は、環境保全や防災、教育等の多面的機能を有することから、都市において極めて重要なものとなっている。このため、2015年4月16日に第189回通常国会において「都市農業振興基本法」が議員立法により成立し、同年4月22日に公布された。

その後、1年余が経過し、平成28年5月13日に同法第9条に基づいて政府が定める、都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画となる「都市農業振興基本計画」が閣議決定された。この基本計画では、例えば、市街化区域から市街化調整区域への逆線引きの促進、老朽化した建物のある土地の農地への転用など、従来にはみられなかった土地利用に関する記述があり、政府が都市農業に関して根本的な転換を図ろうとしていることが伺われる¹⁾。

今後、この基本計画を受け、同法第13条に基づき、政府および地方公共団体は「土地利用計画」を策定することとなる(表1)。この土地利用計画が今後の都市農地を保全していく上での鍵を握るものと推察される(石原, 2015a)。坂本(2015)は、参議院の立法担当者として、意見の部分は個人の見解としつつ、第13条に基づく「必要な施策」は都市計画等の土地利用に関する制度における都市農業の位置付けの見直しを含むものであり、本法において極めて重要な意義を有する施策であるとしている。

表1 都市農業振興基本法における国等が講ずべき基本的施策

① 農産物供給機能の向上、担い手の育成・確保	② 防災、良好な景観の形成、国土・環境保全等の機能の発揮
③ 的確な土地利用計画策定等のための施策	④ 都市農業のための利用が継続される土地に関する税制上の措置
⑤ 農産物の地元における消費の促進	⑥ 農作業を体験することができる環境の整備
⑦ 学校教育における農作業の体験の機会の充実	⑧ 国民の理解と関心の増進
⑨ 都市住民による農業に関する知識・技術の習得の促進	⑩ 調査研究の推進

資料：農林水産省・国土交通省（2015）「都市農業振興基本法パンフレット」から作成

これまで筆者は、三大都市圏の一つである首都圏の中心となる東京都を研究対象地域として、1990年以降の都市農業の変化を把握した(石原, 2014)。また、都市農業振興基本法の施行をふまえ、近畿圏の中心をなす大阪府および中京圏の中心をなす愛知県についても把握してきている(石原, 2016, 石原, 2015b)。

近畿圏は大阪府の他に京都府、兵庫県および奈良県から構成されている。ここで、京都府についての地理学研究をみると、古くから都市として栄えた京都市があることから、既

に1950年代に、小池（1955）による京都市上賀茂におけるスグキ栽培加工を対象とした都市農業地域の生態に関する研究や、藤本（1957）による京都市の田所と畑所の農業経営に関する研究がみられる。また、21世紀に入り、河原他（2001）は、大都市近郊地域における市民農園の展開について八幡市を研究対象地域として考察している。他方、農業経済学の分野では、近年の都市農業や都市農地の保全の観点から、京都市伏見区久我・羽束師地域を研究対象地域として、池島（2010）は農地転用の実態から宅地開発の浸透に伴う地域変容を、岡田・小山（2010）は都市化過程とまちづくりの現代的課題を論じている。このように古くから京都府の都市における農業を対象とした研究は散見されるものの、都市農業振興基本法の施行をふまえて、近年の動向を捉えた研究はみあたらない。

そこで、本研究では、日本の三大都市圏の一つである近畿圏を構成する2府2県の一つである京都府の都市を研究対象地域とし、今後、地方公共団体が都市農業振興基本法に基づき策定する「土地利用計画」のあるべき姿について検討を行う上で必要な基礎資料を得るため、1990年以降の農業の変化の地域特性を把握することを目的とする。

2 研究対象地域および研究方法

（1）研究対象地域

1995年農業センサスによる京都府の地域類型を図1に示した。京都市を中心にその西側あるいは南側に都市的地域が広がるとともに、府北部にも都市的地域が分布している。

つぎに、京都府における生産緑地法の特定制について図2に示した。1993年時点では、京都市と宇治市、亀岡市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市の7市が生産緑地法の特定制であった。その後、田辺町による京田辺市の施行、美山町、園部町、八木町、日吉町の4町合併による南丹市の誕生、山城町、木津町、加茂町の3町合併による木津川市の誕生により、2013年時点では、生産緑地法の特定制は10市となっている。なお、この間に、京北町は京都市に編入され、京都市右京区となっている。

このような経過をふまえ、本研究の対象地域は、図3に示す京都府における2013年時点での特定制である京都市と宇治市、亀

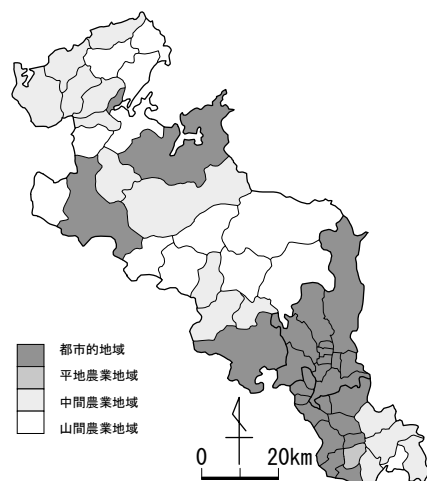


図1 農業センサスの地域類型（1985年）

資料：農業センサス 1995 年より作成

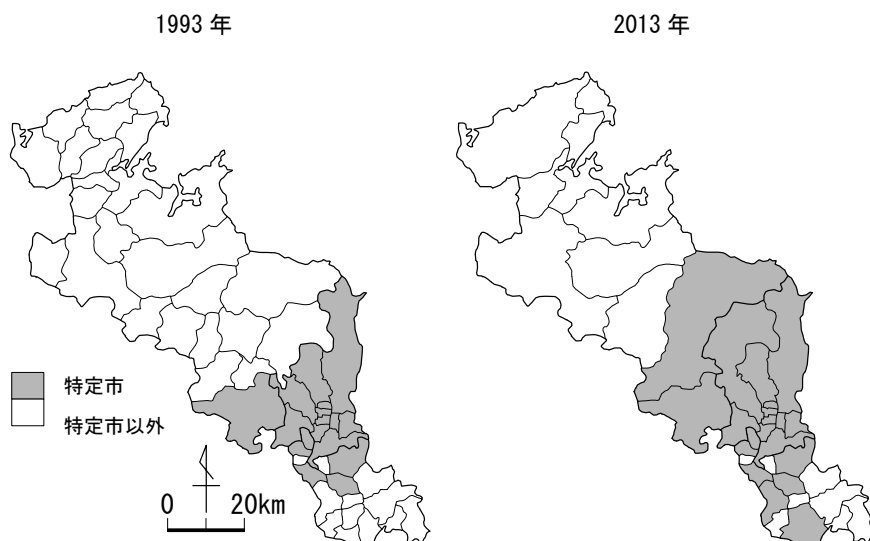


図2 生産緑地法の特定市（1993年・2013年）

資料：京都府資料より作成

岡市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、南丹市、木津川市の10市とその周辺の大山崎町と久御山町、井手町、精華町の4町とする。ここで、これらの4町を対象地域として含めたのは、これらの4町が都市計画区域内にあるとともに、京都府内の、あるいは隣接する大阪府や奈良県の特定市に囲まれているからである。

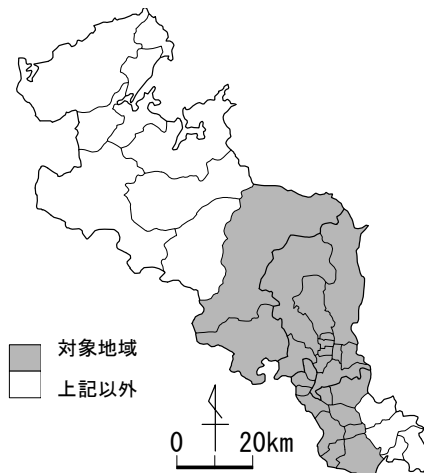


図3 研究対象地域

（2）研究方法

各データについては、以下のとおり収集を行っている。経営耕地面積、農家数等については1990年、2000年、2010年の世界農林業センサスのデータを、市別の生産緑地面積については1993年、2003年、2013年の国土交通省のデータを、市街化区域内農地面積については京都府および京都市のデータを用いている。また、京都市内の行政区域別の生産緑地面積については京都市からデータの提供を受けた。これらの情報を図にすることで、1990年以降の京都府の都市における農業の変化を把握する。

3 結果および考察

（1）農地面積の推移

本研究対象地域における農地面積の推移を図4に示した。1990年に13,373haであったが、2000年には11,821ha、2010年には9,247haと大幅に減少している。この内訳をみると、田は1990年に11,192ha、2000年に11,821ha、2010年に9,247ha、畑は1990年に1,120ha、2000年に1,051ha、2010年に904ha、樹園地は1990年に1,061ha、2000年に976ha、2010年に601haとなっており、いずれも減少しているが、樹園地の減少が最も著しく、次いで田の減少が大きくなっている。

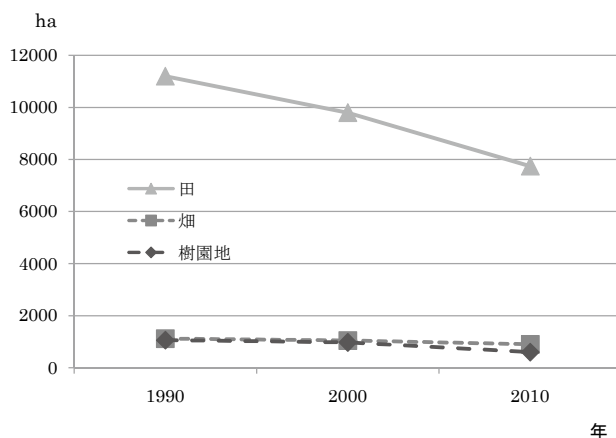


図4 研究対象地域における農地面積の推移

資料：世界農林業センサスより作成

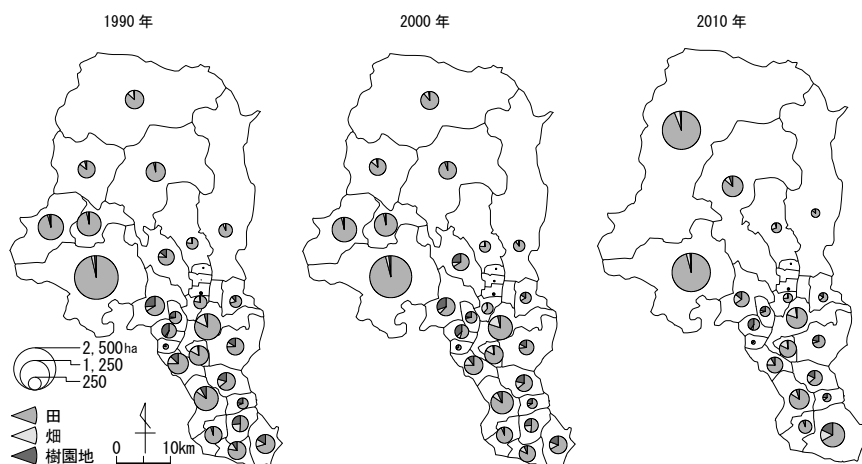


図5 研究対象地域の市町別の農地面積の推移

資料：世界農林業センサスより作成

図5に、本研究対象地域における市町別の農地面積の推移を示した。いずれの市町も田が最も多く存在している。この中で、畑の割合が比較的大きいのは、京都市の伏見区、南区、西京区、八幡市、久御山町である。樹園地の割合が比較的大きいのは、向日市、長岡京市、宇治市、城陽市、木津川市、井手町である。京都市とその西側あるいは南側の市町で、畑や樹園地の割合が大きい傾向にある。

(2) 生産緑地面積の推移

つぎに、京都府の特定市における市街化区域農地面積の推移を図6に示した。1992年に改正された生産緑地法に基づき指定された本研究対象地域の全体での生産緑地面積をみると、1993年には約1,052haであったが、2003年には約1,005ha、2013年には約867haとなっている。指定から10年間で面積の減少は小さいものの、その後の10年間では減少傾向にあることから、生産緑地は一定程度の保全はされているものの、減少する傾向にあるといえよう。

同様に宅地化農地面積をみると、1993年には約847haであったが、2003年には約458ha、2013年には約526haとなっている。この減少傾向から増加傾向に転じている要因は、2003年以降に特定市が2市加わったことにより、宅地化農地面積が増加しているものである。

このようにみると、市街化区域内での農地の減少は、主に宅地化農地が減少しており、生産緑地は必ずしも全てが保全されているわけではないが、その減少は比較的少ないといえよう。

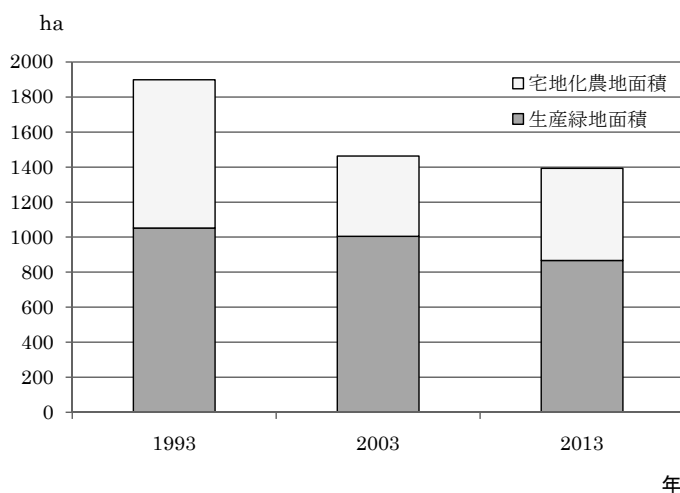


図6 京都府の特定市の市街化区域内農地面積の推移

資料：京都府資料および京都市資料より作成

図7に、京都府の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移を示した。1993年の生産緑地面積と宅地化農地面積をみると、京都市や向日市、長岡京市では市街化区域内農地面積のうち生産緑地面積が占める割合が高い傾向にある。特に京都市伏見区は最も多くの生産緑地が指定されている。これと比較して、宇治市、城陽市、八幡市、亀岡市では、反対に市街化区域内農地面積のうち宅地化農地面積が占める割合が高い傾向にある。

2003年をみると、市施行した京田辺市が初出で、市街化区域内農地面積のうち宅地化農地面積が占める割合が極めて高い。また、2013年をみると、合併による南丹市と木津川市が初出で、京田辺市と同様に市街化区域内農地面積のうち宅地化農地面積が占める割合が極めて高い。他方、当初の生産緑地面積の占める割合が高かった京都市や向日市、長岡京市では、20年間で宅地化農地面積の減少が大きいことから、市街化区域内農地面積のうち生産緑地面積の占める割合がより一層高くなっている。

これらのことから、京都府内の特定市は生産緑地の指定に関して二極化が生じているといえよう。

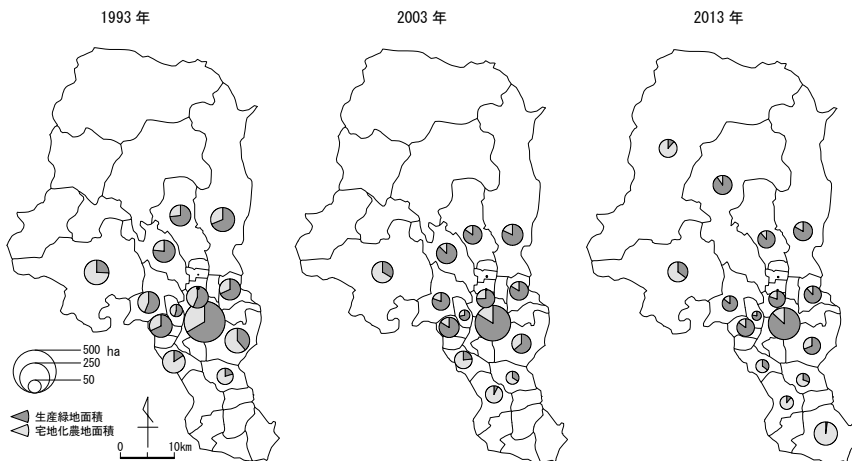


図7 京都府の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：京都府資料より作成

（3）農家戸数の推移と農業の特徴

つぎに、本研究対象地域における農家戸数の推移を図8に示した。農家数の推移をみると、1990年に22,607戸であったが、2000年には19,297戸、2010年には16,737戸と大幅に減少している。ただし、専業農家についてみると、1990年に2,700戸であったが、2000年には1,979戸、2010年には2,531戸と一旦減少したものが、反転増加しており、全体の農家戸

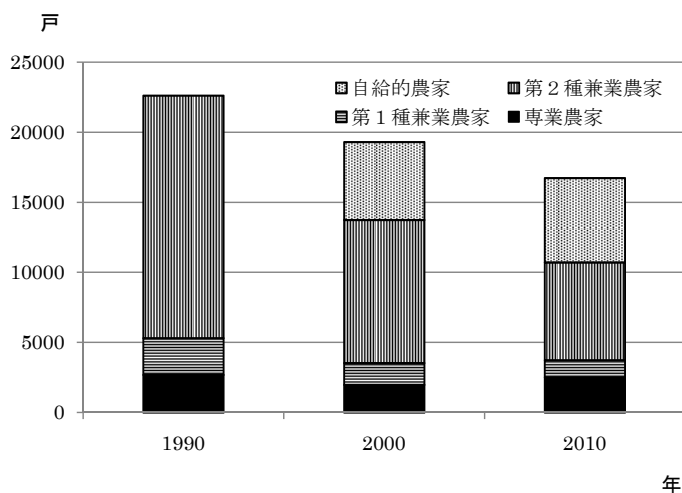


図8 研究対象地域における農家戸数の推移

資料：世界農林業センサスより作成

数の減少割合に比して、専業農家の減少割合は低くなっている。

また、本研究対象地域における2010年の市町別の一位部門別農家戸数を図9に示した。京都市から離れた市町では稲作が占める割合が高い。一方で、京都市伏見区、南区、西京区、向日市、長岡京市などでは露地野菜が占める割合が高くなっている。また、宇治市をはじめとした南部の市町では一定程度の「その他」がみられるが、これはこの一帯が山城茶の産地によるものである。

さらに、本研究対象地域の2010年の市町別の農業関連事業を行っている農家の状況を図10に示した。農業関連事業の取組については、直売が最も多く、市町別にみると、京都市や隣接する市で農業関連事業を行っている農家の割合が高い傾向にある。ただし、直売以外の取組はそれほど多くなく、中でも加工、市民農園・体験農園、観光農園は比較的行われているものの、農家民宿や農家レストランはあまりみられない。

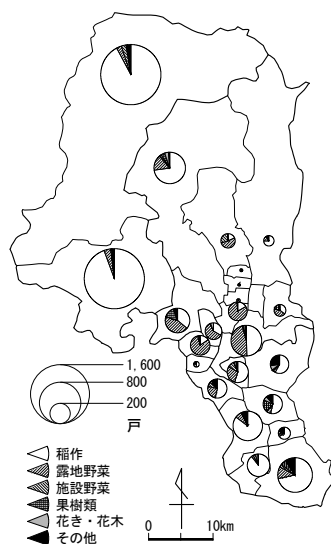


図9 研究対象地域の市町別の一位部門別農家戸数

資料：世界農林業センサス（2010年）より作成

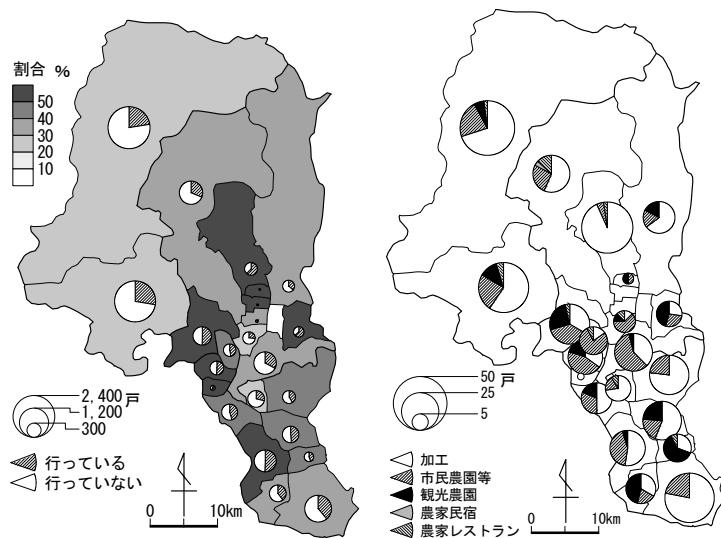


図10 京都府の市町別の農業関連事業を行っている農家の状況

資料：世界農林業センサス（2010年）より作成

4 今後の課題

本稿では、都市農業振興法の施行、都市農業振興基本計画の閣議決定をふまえ、今後の「土地利用計画」策定の検討を行う上での基礎資料とするため、1990年以降の京都府の都市における農業の変化を把握した。その結果、以下のことが明らかとなった。

農地や農家の減少などの農業経営基盤の脆弱化が確認された。その一方で、生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっており、今後の都市農業を振興する上での核となるものと考えられる。また、京都市と向日市、長岡京市を除く7特定市においては、市街化区域内農地面積のうち宅地化農地面積が占める割合が高く、殊に新たに市となった場合、すなわち京田辺市や木津川市、南丹市では、この傾向がより顕著にみられる。農業関連事業の取組については、直売が最も多く、市町別にみると、京都市や隣接する市で農業関連事業を行っている農家の割合が高い傾向にある。ただし、直売以外の取組はそれほど多くなく、その中でも加工、市民農園・体験農園、観光農園は比較的行われているものの、農家民宿や農家レストランはあまりみられない。

今後、京都府においては、このような地域特性をふまえた上で、都市農地を保全するための「土地利用計画」を検討していく必要があるものと考えられる。特に、府南部の京田辺市や木津川市のような新たに市となった市では、人口減少時代にあることをふまえた「土地利用計画」を検討していく必要があるであろう。また、京都市伏見区のように、生

産緑地が多く残る地域では、生産緑地をこれ以上減らさないですむような「土地利用計画」を検討していく必要があるであろう。いずれも国の都市農業振興基本計画に書かれた市街化調整区域への編入を視野に入れた検討が不可避な時代を迎えたものとする。

注

- 1) 都市農業振興基本計画では、農地の保全の観点から、「人口減少により人口密度の低下が見込まれる市街化区域内の地域においては、営農の継続が確実に認められ、将来にわたり保全することが適当な相当規模の農地を含む区域については、市街化調整区域への編入（逆線引き）を促進する。編入の結果、その周囲を市街化区域に囲まれることとなる場合であっても、地域における目指すべき市街地像と整合を図りつつ、逆線引きが検討されることが望ましい。」との記述がある。また、新たに農地を確保する観点から、「都市農業の用に供される土地を新たに創出する観点も重要であり、低未利用地や老朽化した建物敷地等として利用されている土地を農地として復旧・活用することも検討していく必要がある。」との記述がある。

付記

本稿は、日本地理学会2016年春季大会（早稲田大学）で口頭発表した内容を修正・加筆したものである。行政区域別生産緑地面積のデータを提供いただいた京都市担当課にお礼申し上げる。また、本研究は科研費（研究活動スタート支援）15H06741の助成を受けたものである。

参考文献

- 池島祥文「宅地開発の浸透に伴う地域変容－農地転用を中心に－」『調査と研究』第37号，2010年10月，25-46ページ。
- 石原 肇「1990年以降の東京都の都市における農業の変化」『地球環境研究』第16巻，2014年3月，21-36ページ。
- 石原 肇「東京の農業 この10年，これからの10年－都市農業振興基本法の制定もふまえて－」『地理』第60巻第7号，2015年7月，14-22ページ。
- 石原 肇「1990年以降の愛知県の都市における農業の変化－都市農業振興基本法の制定をふまえて－」『日本都市学会第62回大会報告要旨』，2015年10月，36-37ページ。
- 石原 肇「1990年以降の大阪府の都市における農業の変化－都市農業振興基本法の制定をふまえて－」『日本都市学会年報』第49巻，2016年5月，307-314ページ。

岡田知弘・小山大介「大都市周縁農村の都市化過程とまちづくりの現代的課題 - 京都市伏見区久我・羽束師地域の概況 -」『調査と研究』第37号，2010年10月，1-10ページ。

河原典史・石代吉史・最相 準「大都市近郊地域における市民農園の展開 - 京都府八幡市を中心として -」『京都地域研究』第15号，2001年2月，23-35ページ。

小池洋一「都市農業地域の生態 - 京都市上賀茂におけるスグキ栽培加工を中心として -」『地理学評論』第28巻第7号，1955年7月，339-353ページ。

坂本 光「都市農業の安定的な継続と良好な都市形成のために - 都市農業振興基本法の制定 -」『時の法令』第1984号，2015年8月，30-45ページ。

藤本利治「京都市における田所と畑所の農業経営」『地理学評論』第30巻第2号，1957年2月，124-137ページ。